

# Cons. St., sez. VI, 15 settembre 2015, n. 4304

Luca Caianiello

## I fondi paritetici interprofessionali e la sussidiarietà orizzontale

17 gennaio 2016 | [Consiglio di stato e CGA Regione Sicilia Diritto Giurisprudenza](#)

I fondi sono organismi a cui vengono delegate funzioni pubbliche nell'ambito delle politiche di sviluppo della formazione professionale continua, coerentemente con il disposto di cui all'art. 118, co. 4, Cost., rappresentando "segmenti di politiche formative con le relative risorse finanziarie".



### La sentenza

Il Consiglio di Stato si pronuncia per la riforma della sentenza breve del Tar Lazio, Roma, sez. 3 *bis*, 23 dicembre 2014, n. 13111, nella quale viene rilevato il difetto (relativo) di giurisdizione del giudice amministrativo e, conseguentemente, devoluta la controversia al giudice ordinario, in tema di diniego di finanziamento di piani formativi.

A ricorrere in appello per la rimessione della causa al giudice di primo grado è la Forma – Tec s.r.l., società che dinanzi al Tar contesta la legittimità degli atti del **fondo paritetico interprofessionale** per la formazione continua – Fondimpresa, concernenti la non finanziabilità dei piani formativi, PILLAR e INDACO, presentati nell'ambito dell'avviso n. 5/2013.

Dirimente ai fini del giudizio di primo e secondo grado è l'accertamento della "carenza di potere" ovvero del "cattivo uso del potere", da parte di Fondimpresa, nell'ambito del procedimento volto a denegare il finanziamento alla società appellante, in quanto consente di far emergere una situazione di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo, ai fini del corretto riparto giurisdizionale.

A sostegno della tesi devolutiva al giudice ordinario, il giudice di primo grado asserisce, in particolare, che i fondi *de quibus*: a) non sono organismi di diritto pubblico ma hanno natura privatistica e svolgono un'attività solo indirettamente rivolta alla tutela dell'interesse generale, sulla quale, inoltre, manca un penetrante controllo da parte della competente autorità vigilante (il Ministero del lavoro e delle politiche sociali); b) si servono, altresì, di finanziamenti che hanno origine, destinazione e modalità di gestione di natura privata.

Diversamente, i giudici di Palazzo Spada rimettono la causa nelle mani del giudice amministrativo di primo grado per la pronuncia di merito, in quanto sostengono – in sintesi – che i fondi sono chiamati a perseguire in via diretta finalità pubblicistiche al più alto livello, nel campo della formazione ed elevazione professionale dei lavoratori; più precisamente, essi erogano contributi ai sensi dell'art. 12, l. 7 agosto 1990, n. 241, in forza di un procedimento soggetto al controllo dell'autorità competente (controllo esercitato ai sensi dell'art. 118, co. 2, l. 23 dicembre 2000, n. 388), non rilevando, al riguardo, che la loro struttura sia di derivazione contrattuale e la forma giuridica degli stessi privatistica.

### Commento

#### *La funzionalizzazione dell'attività dei fondi all'interesse generale*

I giudici, secondo un'interpretazione eminentemente finalistica delle norme applicabili al caso concreto, si premurano anzitutto, di verificare "se", "in quale misura" e "in forza di quali precetti" l'attività dei fondi sia funzionale alla soddisfazione di un **interesse generale**.

Dalla suddetta analisi ne deriva che i fondi assolvono, in via diretta, alla cura di un preminente interesse generale – in specie, assicurare ai lavoratori più ampie garanzie occupazionali, garantendo loro occasioni di formazione e di elevazione professionale – in forza di molteplici prescrizioni legislative (vd., in particolare, il disposto di cui all'art. 118, co. 1, l. n. 388/2000), costituzionali (vd. il disposto di cui all'art. 35, co. 2), finanche concernenti i principi

fondamentali di cui agli artt. 1, co. 1 e 4.

In questo contesto, risultano ininfluenti le considerazioni sulla natura giuridica, privatistico-contrattuale, dei fondi, nonché della loro possibile inidoneità ad essere configurati quali organismi di diritto pubblico. Nel caso di specie, emerge, infatti, “un’ipotesi di **delegazione di funzioni pubbliche** nell’ambito delle politiche di sviluppo della formazione professionale continua, coerentemente con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, ultimo comma, Cost.”; funzioni che – come osserva l’appellante – “sono qualificabili come segmenti di politiche formative con le relative risorse finanziarie”.

#### *Solidarietà e sussidiarietà orizzontale a sostegno dell’interesse generale*

Pare, pertanto, possibile richiamare l’icastica immagine dell’architrave – tratteggiata in questa [Rivista](#) – simbolo dell’interesse generale, sorretta, da un lato, dalla **solidarietà**, dall’altro, dalla **sussidiarietà**.

Nel caso di specie, la solidarietà viene perseguita principalmente attraverso quel meccanismo di redistribuzione delle risorse, volto, per l’appunto, a garantire occasioni di formazione e di elevazione professionale anche nelle aziende medio-piccole, nel rispetto, peraltro, di procedure selettive che tengano conto delle proposte avanzate nei piani formativi; la sussidiarietà orizzontale è, invece, più semplicemente, un principio applicabile ai fondi, in quanto, da un lato, legittima l’esistenza di organismi di natura associativa costituiti dalle “parti sociali”, dall’altro, ne agevola lo sviluppo in funzione del soddisfacimento di interessi generali.

Per queste ragioni è possibile affermare che, nel caso in esame, l’iniziativa sussidiaria e la finalità solidaristico-redistributiva facente capo ai fondi concorrono alla realizzazione del pieno sviluppo della persona, con particolare riferimento alla sua posizione di lavoratore nella società.

#### **LEGGI ANCHE:**

[Interesse generale, solidarietà, sussidiarietà](#);

[Corte Cost., 9 giugno 2015, n. 189](#);

[Sussidiarietà e interesse generale](#);